

“Wir sind das Stimmvolk! We do whatever the fuck we want!” – Eine Entgegnung betreffend die Masseneinwanderungsinitiative

Gastautorin

2014-03-03T12:26:05

von [RAFAEL HÄCKI](#)



Zumindest

insofern hat Wittgenstein Recht: Wovon man nicht sprechen kann, darüber muss man schweigen. Es wäre im besten Fall spekulativ, sich an dieser Stelle *aus juristischer Sicht* prospektiv über die Folgen der angenommenen Masseneinwanderungsinitiative zu äussern. Innerstaatlich verbleiben drei Jahre, die Einzelheiten in Ausführungsbestimmungen zu regeln und in Kraft zu setzen ([Art. 121a Abs. 5, Art. 197 Ziff. 9 Abs. 2 BV](#)). International dürfen widersprechende Verträge nicht abgeschlossen werden; bestehende widersprechende Verträge sind innert drei Jahren neu zu verhandeln und anzupassen ([Art. 121a Abs. 4; Art. 197 Ziff. 9 Abs. 1 BV](#)). Somit stehen sowohl innerstaatliche Umsetzung als auch internationale Wirkung am Ende mehrjähriger *politischer Prozesse*. Als Staatsrechtler könnte ich zurzeit allenfalls deren Rahmenbedingungen nachzeichnen, nicht aber deren Ausgang skizzieren.

Sinnvoller erscheint mir, retrospektiv die Voraussetzungen der Annahme der Masseneinwanderungsinitiative zu untersuchen. Mein geschätzter Kollege Dominik Elser hat in seinem Beitrag [“Wir sind souverän, wir schotten uns ab!”](#) eine solche Analyse vorgelegt. Allerdings halte ich deren Prämissen für ungenau, die daraus gezogenen Schlüsse für falsch und deren Implikationen für gefährlich.

Freiheitlicher Staat und deliberative Demokratie verlassen sich auf eine funktionierende politische Debatte

In einem ersten Schritt ist die Prämisse zu präzisieren, dass die Verfassung kaum materielle Schranken der Verfassungsgebung kenne. Als materielle Schranken fungieren lediglich die faktische und die rechtliche Durchführbarkeit; einzig Abstimmungen über in der Folge faktisch bzw. rechtlich gar nicht durchführbare Vorlagen sollen verhindert werden. De iure existiert daher – abgesehen von der faktischen Durchführbarkeit – eine einzige materielle Schranke: Revisionen dürfen “*zwingende Bestimmungen des Völkerrechts*” nicht verletzen ([Art. 139 Abs. 3](#), [Art. 193 Abs. 4](#), [194 Abs. 2 BV](#)). Verkürzt: Die Bundesverfassung kennt keine autonomen materiellen Schranken.

So trifft die Ausführung nicht zu, dass in den letzten Jahren verschiedene *Initiativen* die inhaltlichen Schranken “immer weiter ausgereizt” hätten. An dieser Stelle muss der Hinweis genügen, dass weder Verwahrungs-, noch Minarett-, noch Masseneinwanderungsinitiative auch nur annähernd in den Bereich zwingender Bestimmungen des Völkerrechts vorgedrungen sind.

So trifft auch die Ausführung nicht zu, dass “*die Verfassung*” davon ausgehe, das Stimmvolk werde nicht alles tun, was es staatsrechtlich darf. Initiativen zielen definitionsgemäss auf die Änderung der Verfassung, wobei jederzeit der gesamte Verfassungsinhalt zur Disposition steht. Etwa die Missachtung verfassungsinhärenter Prinzipien und die Verletzung nichtzwingenden Völkerrechts nimmt die Verfassung in Kauf. Insofern erwartet die Verfassung vom Stimmvolk nichts – sie sieht jeder (Teil- oder Total-)Revision mit der Gelassenheit einer Stoikerin entgegen, die weder an Leib noch Leben hängt. Wo aber keine Erwartungen der *Verfassung* an das Stimmvolk sind, können auch keine solchen enttäuscht werden.

Hingegen lebt meines Erachtens *die Schweiz* als freiheitlicher, säkularisierter Staat von Voraussetzungen, die sie selbst nicht garantieren kann (Böckenförde). Sie setzt eine demokratisch-rechtsstaatliche Gesinnung des Stimmvolkes bei der Verfassungsgebung voraus; diese kann sie aber nicht von sich aus – d.h. durch Rechtszwang und autoritatives Gebot – sicherstellen, ohne ihre Freiheitlichkeit zu verlieren. Der *Staat Schweiz* ist jedoch nicht mit seiner *Verfassung* gleichzusetzen. So kann grundsätzlich eine – über die Reduktion des Staats auf die Rechtsordnung (Kelsen) hinausgehende – These der Identität des Staats mit der Verfassung weder aus rechtstheoretischer noch aus rechtsdogmatischer Sicht überzeugen. Aus staatstheoretischer Sicht ignoriert sie die zentrale Rolle der nicht verfassungsrechtlich institutionalisierten Kräfte – insbesondere der (Massen-)Medien als Vierte Gewalt – in einer deliberativen Demokratie. Womit ich zum nächsten Punkt komme:

Volk vs. politisch-gesellschaftliche Kräfte

Zwar trifft die Ausführung zu, dass die politisch-gesellschaftlichen Kräfte wie Parteien und Verbände *laut offizieller Parole* zur Masseneinwanderungsinitiative

überwiegend ein Nein erreichen wollten. Die Medien zeigten aber auf, dass offizielle Parolen nicht zwingend mit durchgehender Ablehnung des Begehrens gleichzusetzen sind. Das offizielle "Nein" relativiert sich vor dem Hintergrund, dass etwa der Präsident der FDP seine nationale Politikkarriere mit einer Initiative ["für eine Regelung der Zuwanderung"](#) (max. 18% Ausländeranteil) gestartet hatte (Ende 2012: [23.3%](#) Ausländeranteil), oder dass etwa einige der mitgliederstärksten Kantonalsektionen des Schweizerischen Bauernverbandes offensiv für ein Ja warben.

Selbst wenn man vorliegend das Auseinanderfallen von offizieller Parole der politisch-gesellschaftlichen Kräfte und möglichem Stimmverhalten deren Mitglieder ausser Acht lässt, gilt es grundsätzlich zu bedenken: Die Volksinitiative ist verfassungsrechtlich gerade als Oppositionsinstrument der Bürgerinnen und Bürger konstruiert, um gegen den Willen der etablierten und institutionalisierten politisch-gesellschaftlichen Kräfte Verfassungsrevisionen erwirken zu können. Es ist somit verfassungsinhärent und gerade bewusst angelegt, dass die Meinung der genannten Kräfte und des Stimmvolkes divergieren können. Auch deshalb halte ich die These, das Schweizer Stimmvolk betreibe Demokratie auf eine Art und Weise, wie das *die Verfassung* nicht erwartet habe, grundsätzlich für falsch.

So mag die Ausführung zutreffen, dass gemäss Verfassung die politischen Parteien an der Meinungs- und Willensbildung des Volkes *mitwirken*. Im öffentlichen Diskurs machen und transportieren aber primär *Massenmedien* die öffentliche und veröffentlichte Meinung. Im Vorfeld der Abstimmung liessen weder die der Masseneinwanderungsinitiative geneigten Kampagnen gewisser Medienhäuser, noch die mediale Zurückhaltung der Gegner, noch die in Umfragen und Kommentaren immer stärker durchdringende Sympathie des Stimmvolkes eine Annahme als grosse Überraschung erscheinen. Zwar vertraten etwa sowohl Arbeitgeber- als auch Arbeitnehmerorganisationen offiziell ein Nein; mediale Äusserungen von Frau und Herr Schweizer zeigten aber auf, dass die Masseneinwanderungsinitiative durchaus als Mittel angesehen wurde, um in einem wirtschaftlich schwierigen Umfeld unliebsame Konkurrenz systematisch zu beschränken. Auch unter diesem Blickwinkel kann von enttäuschter Erwartung der Verfassung oder der direkten Demokratie keine Rede sein. Allenfalls hat das Abstimmungsergebnis falsche Erwartungen der politisch-gesellschaftlichen Kräfte *enttäuscht*. Dies führt zu meinem letzten Punkt:

Eine Herausforderung für die politische Debatte über rechtliche Fragen

Aber selbst wenn Dominiks These, dass sich die *direkte Demokratie* mit der Annahme der Masseneinwanderungsinitiative in einer *Krise* im Sinne einer enttäuschten Erwartung befinde, zutreffend wäre: Diesfalls wäre seinem Beitrag eine seiner zentralen Aussagen entgegenzuhalten: *"Wenn eine Erwartung einmal enttäuscht wurde, macht es keinen Sinn an ihr festzuhalten."* Demnach hätte die skizzierte Erwartung an eine politische Debatte schon lange zuvor aufgegeben und an die Masseneinwanderungsinitiative gar nicht mehr gestellt werden dürfen:

- Sollte nämlich eine Enttäuschung darin erblickt werden, dass das Stimmvolk über rechtliche Fragen entschieden habe, ohne die rechtlichen Konsequenzen genügend zu bedenken: Das gilt grundsätzlich für alle *Symbolinitiativen*, zuletzt 2009 die [Minarettinitiative](#). Das gilt meines Erachtens ebenso grundsätzlich für vermeintlich klare Begehren in juristisch komplexem Umfeld, etwa für die (nach 20 Jahren immer noch nicht umgesetzte) [Alpeninitiative](#) oder zuletzt die [Zweitwohnungs-](#), die [Ausschaffungs-](#) und die [Abzockerinitiative](#).
- Sollte nämlich eine Enttäuschung darin erblickt werden, dass die politische Debatte versagt habe, weil eine Mehrheit der gesellschaftlichen Kräfte die Nein-Parole beschlossen und die Abstimmung verloren hat: Bereits die allererste, u.a. von Antisemiten lancierte [Schächtverbotsinitiative](#) wurde 1893 entgegen der Empfehlung von Bundesrat und Parlament angenommen. In jüngerer Vergangenheit lieferten 2004 die [Verwahrungsinitiative](#) und 2009 wiederum die [Minarettinitiative](#) Paradebeispiele dafür, dass überwiegende Ablehnung durch politisch-gesellschaftliche Kräfte (siehe [hier](#) bzw. [hier](#)) und in [Meinungsumfragen](#) keineswegs auf eine Ablehnung an der Urne schliessen lassen.

Nach dem Gesagten ist die These, dass sich die *direkte Demokratie* nun mit der Annahme der Masseneinwanderungsinitiative in einer *Krise* im Sinne einer enttäuschten Erwartung befinde, falsch. Vielmehr sehe ich die direkte Demokratie spätestens seit Annahme der Verwahrungsinitiative 2004 vor eine [Herausforderung](#) gestellt. Nicht nur für grundsätzlich falsch, sondern auch für gefährlich halte ich daher den Schluss, die Erwartung an die politische Debatte sei nun halt enttäuscht worden, weshalb es nicht sinnvoll sei, weiterhin daran festzuhalten. Weil das Stimmvolk die rechtlichen Konsequenzen bei der Masseneinwanderungsinitiative nicht genügend bedacht habe, soll es ab nun die rechtlichen Konsequenzen bei Initiativen grundsätzlich ausser Acht lassen?! Hafächääs! Vielmehr sehe ich die ideale politische Debatte als regulative Idee, welcher sich die praktische politische Debatte soweit möglich annähern muss. Gelingt das in bestimmten Fällen weniger gut, so muss dies doch gerade Ansporn zur weiteren Verbesserung der praktischen politischen Debatte sein (erste Ansätze dazu an [erwähnter Stelle](#)). Keinesfalls darf ein solcher Mangel aber Anlass bieten, um aus Enttäuschung fundamentale Anforderungen an die praktische politische Debatte für Makulatur zu erklären.

Nach der Initiative ist vor der Initiative

Bei allen Differenzen über *Krisen* und *Herausforderungen* – einig gehe ich insofern, als die politische Debatte im Rahmen von Volksabstimmungen qualitative Defizite aufweist. Hier nur soviel: Weitergehende Beiträge der Berner Fraktion zum Thema sind auf diesem Blog in absehbarer Zeit nicht auszuschliessen...

